

SE PRESENTA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD ANTE EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EL ÓRGANO EJECUTIVO OBJETA POR INEXEQUIBLES, POR RAZONES DE FONDO, LOS ARTÍCULOS 34 Y 36, Y POR RAZONES DE FORMA, LA TOTALIDAD DEL PROYECTO DE LEY 697 DE 2021, QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN Y USO DE ACTIVOS VIRTUALES Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, E.S.D.:

Yo, **LAURENTINO CORTIZO COHEN**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal número 8-164-210, actuando en mi condición de presidente de la República de Panamá, con oficinas en el Palacio de las Garzas, avenida Eloy Alfaro, entre calle 5ta y 6ta Este, corregimiento de San Felipe, distrito y provincia de Panamá, acudo a su despacho con el propósito de interponer, en tiempo oportuno, formal **OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD, POR RAZONES DE FONDO, EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 36, Y POR RAZONES DE FORMA, EN CONTRA DE TODO EL PROYECTO DE LEY 697 DE 2021, QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN Y USO DE ACTIVOS VIRTUALES Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**, aprobado en tercer debate por la Asamblea Nacional, durante su Sesión Ordinaria correspondiente al 28 de octubre de 2022, luego de considerada la **NOTA DE OBJECCIÓN** formulada al mismo, por razones de inconveniencia e inexequibilidad, luego de lo cual fue remitido al Órgano Ejecutivo para su sanción el 18 de enero de 2023.

Mi pretensión constitucional consiste en que el Honorable Pleno de la Corte Suprema Justicia declare la inexequibilidad, por razones de fondo y de forma, del Proyecto de Ley 697 de 2021, por ser violatorio de los preceptos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República.

I. PROCEDIBILIDAD DE ESTA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD.

El artículo 183 de la Constitución Política de la República es del tenor siguiente:

Artículo 183. Son atribuciones que ejerce por si solo el Presidente de la República:

1. ...
6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexequibles.
7. ...

La Objeción de Inexequibilidad es una acción cuya legitimación activa es exclusiva del presidente de la República, tal como lo han señalado la jurisprudencia constitucional

emanada de ese Alto Tribunal de Justicia, al igual que lo ha hecho la doctrina. En cuanto a dicha jurisprudencia, veamos lo que con relación a esta atribución constitucional del Ejecutivo ha manifestado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia:

“...cuando un proyecto de Ley –y sólo de Ley- es enviado por la Asamblea al Ejecutivo para su sanción, el Presidente –y sólo el Presidente- puede objetarlo por considerarlo constitucionalmente inexecutable.”¹

Este criterio judicial igualmente ha sido recogido por nuestra doctrina constitucional².

Aclarada la legitimación activa que detenta el presidente de la República para presentar esta Objeción de Inexecutableidad, también cabe recordar que, al tramitar acciones de igual naturaleza presentadas por el Órgano Ejecutivo a lo largo de la penúltima década del siglo pasado, ese Augusto Tribunal también se ha pronunciado sobre los aspectos formales que deben revestir los argumentos de aquel³, tal como se señala en la sentencia que a renglón seguido se cita:

“Todo lo expresado debe ser tomado en cuenta para iniciativas de esta naturaleza que en un futuro sean sometidas al conocimiento de la Corte Suprema, por lo que se exhorta al Ejecutivo, como titular de la legitimación procesal activa, para que éstas sean promovidas dentro de un escrito con un marco más formal, suministrándole al Tribunal no sólo los elementos del diferendo entre Ejecutivo y Legislativo, sino también las razones jurídicas en que se apoyan los cargos de inexecutableidad endilgados al Proyecto de Ley. Ello constituirá una práctica procesal constitucional más adecuada pues habría un planteamiento más preciso, certero y directo sobre la materia en discusión”.⁴

En mi opinión, la presente acción resulta procedente, ya que se encuentran plenamente acreditados todos los presupuestos procesales requeridos para su admisibilidad, así como las circunstancias que hacen viable su presentación, según lo previsto en los artículos 170 y 171 de la Constitución Política de la República, cuyo texto se transcribe a renglón seguido:

Artículo 170. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea, el Ejecutivo lo sancionará, y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado.

¹ Registro Judicial de marzo de 1991, pág. 124.

² Araúz, Heriberto. Panorama de la Justicia Constitucional Panameña. Panamá, 2003; González Montenegro, Rigoberto. La jurisdicción constitucional en Panamá. Biblioteca Diké, Colombia, 1998.

³ Objeción de Inexecutableidad presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del Proyecto de Ley por el cual se adopta el reconocimiento de la propiedad de bienes de Editora Panamá América, S.A., y se adoptan otras disposiciones; Objeción de Inexecutableidad presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del Proyecto de Ley por el cual se adopta un Sistema Especial de Puerto Libre para la provincia de Colón, y se dictan otras medidas; y Objeción de Inexecutableidad contra el Proyecto de Ley por la cual se modifica la Ley No. 47 de 20 de noviembre de 1979, que establece la Política Salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha política, particularmente.

⁴ Objeción de Inexecutableidad del proyecto de ley “por el cual se dictan normas en materias de negociación y contratación de empréstitos y deuda pública. Magistrado Ponente: Fabián Echevers. Panamá, treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Registro Judicial de mayo de 1994, p. 134.

Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquel lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

En igual sentido, cabe mencionar lo señalado en relación con esta materia por el numeral 1 del artículo 2554 del Código Judicial, así:

Artículo 2554. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponde privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

1. De la inexecutable de los proyectos de ley que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucionales por razones de fondo o de forma;
2. ...

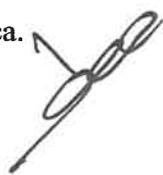
En virtud de lo antes expresado, sostengo que en esta oportunidad se cumplen las indicaciones de carácter formal requeridas para la admisibilidad de la acción, por lo que, en consecuencia, procedo a presentar tanto los hechos en los que se funda la misma, la transcripción literal de los artículos acusados de inexecutable en el Proyecto de Ley, las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y el concepto de la infracción, al igual que la respectiva pretensión constitucional, una solicitud especial y las pruebas que sustentan esta acción.

II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDA NUESTRA ACCIÓN DE SOLICITUD.

PRIMERO: La Asamblea Nacional en su sesión ordinaria del 28 de abril de 2022, aprobó en tercer debate la primera versión del Proyecto de Ley 697 de 2021, bajo el título “Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pagos, y dicta otras disposiciones”.

SEGUNDO: En tiempo oportuno y con fundamento en el artículo 169 y el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, procedí a objetar, en parte, dicho Proyecto de Ley y así se lo comuniqué a la Asamblea Nacional mediante la Nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022, en las que sustenté las razones por las que consideraba inexecutable el numeral 1 del artículo 4, y los artículos 41, 43, 62, 64 y 65 de esta iniciativa legislativa.

TERCERO: Al momento de considerar esta objeción parcial por inexecutable, la Asamblea Nacional eliminó los artículos 4, 62, 63, 64 y 65, y procedió a la modificación del contenido de los artículos 41 y 43. Sin embargo, las modificaciones introducidas a estos dos últimos artículos, en mi opinión, no corrige aquello que los hace inexecutable y, por tanto, estimo que su contenido aún resulta contrario a disposiciones fundamentales de la Constitución Política de la República.



CUARTO: En mi nota, también objeté por inconvenientes, los numerales 5 y 6 del artículo 2, los numerales 12 y 31 del artículo 3, los artículos 4, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, el Título IV y sus artículos 40 hasta el 56 y, finalmente, los artículos 61, 64 y 65.

QUINTO: La Asamblea Nacional, haciendo caso omiso al procedimiento que la Constitución Política prevé para el tratamiento de una objeción parcial, en la sesión correspondiente al 28 de octubre de 2022, aprobó un nuevo texto del Proyecto de Ley 697, modificando y eliminando artículos que no fueron objetados por el Ejecutivo por razones de inconveniencia o inexecutableidad, e incluso, introdujo al proyecto de ley nuevos artículos con un contenido que no existía en la propuesta que inicialmente fue aprobada en tercer debate el 28 de abril de 2022.

SEXTO: El Proyecto de Ley 697 de 2021, ahora aprobado por la Asamblea Nacional bajo el título “**Que regula la comercialización y uso de activos virtuales y los proveedores de servicios de activos virtuales, y dicta otras disposiciones**”, fue recibido por el Órgano Ejecutivo el 18 de enero de 2023, razón por la cual, en tiempo oportuno, lo someto a la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para que se pronuncie sobre su executableidad, tal como lo previene el artículo 2555 del Código Judicial.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

Estimo que los artículos 34 y 36 del Proyecto de Ley 697 de 2021, son inexecutablees, por razones de fondo, habida cuenta que su contenido dispositivo infringe el artículo 2, el numeral 12 del artículo 159 y el numeral 1 del artículo 163 de la Carta Fundamental, que tutelan, de manera respectiva, la separación de los poderes del Estado, la creación de estructuras en la administración estatal a propuesta del Ejecutivo y la prohibición de expedir leyes que contraríen su letra o espíritu.

De igual forma, sostengo que este Proyecto de Ley es inexecutable, en su conjunto, por razones de forma, habida cuenta que el procedimiento aplicado por la Asamblea Nacional para el tratamiento a la objeción parcial presentada a sus disposiciones, infringe los artículos 32 y 170 constitucionales que tutelan, respectivamente, el principio del debido proceso y el procedimiento para considerar las objeciones presentadas por el Órgano Ejecutivo a un Proyecto de Ley, según me permito exponer a continuación.

A. RAZONES DE FONDO QUE SUSTENTAN LA PRESENTE ACCIÓN.

1. Normas confrontadas y que se estiman infringidas: artículos 2, el numeral 12 del artículo 159 y el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política de la República, que leen así:



Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **los cuales actúan limitada y separadamente**, pero en armónica colaboración.

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. ...

12. Determinar, **a propuesta del Órgano Ejecutivo**, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

13. ...

Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

10. ...

*El texto resaltado es nuestro.

2. Concepto de la infracción en que incurren los artículos 34 y 36 del Proyecto de Ley 697 a las disposiciones constitucionales citadas:

Si bien la Asamblea Nacional resolvió la inexecutable parcial del Proyecto de Ley 697, consignada en mi Nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022, utilizando el mecanismo de eliminar de su texto los artículos 4, 62, 63, 64 y 65, la modificación propuesta a los artículos 41 y 43 que, en el nuevo texto del proyecto aprobado, figuran como los artículos 34 y 36, en mi concepto, no resuelven los aspectos que los hacen inexecutable, tal como paso a explicar a continuación.

En la nota de objeción parcial al Proyecto de Ley 697 sostuve mis razones sobre la inexecutable de los artículos 41 y 43, que en la nueva versión constituyen los artículos 34 y 36, atendiendo el criterio de que la Asamblea Nacional había dispuesto la creación de un organismo administrativo dentro de la estructura orgánica del Banco Nacional de Panamá, al que le atribuyó funciones específicas y, por otro lado, adicionó nuevas funciones a la Junta Directiva del Banco, lo que configuraba una potencial violación directa, por comisión, del numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, que preceptúa que la iniciativa legislativa, cuando se trate de la estructura de la administración nacional, sólo puede ser propuesta por el Órgano Ejecutivo; restricción que obedece a la necesidad de distribuir entre los ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de sus funciones.

No obstante lo anterior, en la versión actual del Proyecto de Ley 697, aprobada en tercer debate el 28 de octubre de 2022, persisten en sus artículos 34 y 36 las razones de

inexequibilidad alegadas en mi nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022, por cuanto que, en estas disposiciones se insiste en colocar al Banco Nacional de Panamá como ente operativo para la regulación y vigilancia del Sistema de Pagos, competencia que, según dispone el propio artículo 34 en su parte inicial, es privativa de la Superintendencia de Bancos. Luego, el artículo 36 señala que se creará una dirección especializada, cuyo único objetivo será vigilar el cumplimiento del Reglamento de los Sistemas de Pagos y sancionar sus infracciones.

En este contexto es fácil colegir que, si se señala que el ente operativo del Reglamento de Sistema de Pagos es el Banco Nacional, esa dirección especializada se tendría que crear dentro de su estructura administrativa, indistintamente de si la competencia para su regulación le corresponde privativa y exclusivamente a la Superintendencia de Bancos.

La nueva redacción propuesta a los artículos 34 y 36 no solo acentúa la incoherencia de lo ordenado en ellas al ceñir su ejercicio simultáneo en dos entidades cuales son la Superintendencia de Bancos y el Banco Nacional de Panamá, sino que además evidencia la actitud infractora de la Asamblea Nacional a la disposición constitucional ya señalada, sin soporte en alguna recomendación técnica por parte del Órgano Ejecutivo.

De igual modo, la modificación propuesta a los artículos 41 y 43, ahora artículos 34 y 36, violan de manera directa, por comisión, al artículo 2 de la Constitución Política de la República, relativo al principio de la separación de poderes del Estado. Veamos.

Desde su formulación solemne en el siglo XVIII, el principio de la separación de poderes, bajo el concepto de que las distintas funciones estatales corresponden a conjuntos de órganos (poderes) separados, independientes y equilibrados entre sí, se ha considerado un instrumento fundamental para la consecución de los objetivos del constitucionalismo, esto es, para asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado.

Al respecto de la separación de los poderes, Loewenstein señala que:

“Se trata, en efecto, de un integrante imprescindible del bagaje estándar del constitucionalismo, del dogma más sagrado de la teoría y práctica constitucionales. La comprensión adecuada del principio comprende necesariamente al menos tres momentos: la atención a su formación en los planos conceptual e institucional hasta la obra de Montesquieu; la cifra doctrinal del principio en el plano del Derecho Constitucional y la ciencia política, y la supervivencia de ese principio en la realidad, es decir, en la organización actual de los sistemas democráticos de nuestro tiempo.”⁵

En función de este principio, nuestra Constitución Política dispone en su artículo 2 que: “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan **limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.**”

⁵ Solorzano, Echavarría J.J. “Sobre el Principio de la Separación de los Poderes”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) número 24, 1981.

Con respecto a la correcta interpretación y aplicación de esta disposición constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha precisado a través de diversos fallos que el principio de separación de los poderes no es absoluto, ya que **se trata de una colaboración reglamentada, limitada a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes**. En este sentido, me permito transcribir un extracto de la Sentencia de 31 de enero de 2000, expresó lo siguiente:

“El artículo 2 de la Constitución Política, que recoge el conocido principio de “separación de poderes”, establece que el poder público emana del pueblo, lo ejerce el Estado por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Numerosos tratadistas han formulado comentarios respecto del mencionado principio, llegando a la ineludible conclusión de que **la separación de poderes no es absoluta** y que, en consecuencia, las ramas del poder público han de ejercer sus funciones “en armónica colaboración”. El jurista panameño, doctor Dulio Arroyo, después de ofrecer diversos ejemplos relativos a esa “armónica colaboración”, expresa que ésta no es más que un **ejercicio armónico de funciones** entre las ramas del Poder Público, que **“sólo puede darse y prestarse en los casos señalados expresa y taxativamente por la Constitución y las Leyes de la República. Es decir, se trata de una colaboración reglamentada, limitada, a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes.”**⁶

*El texto resaltado es nuestro.

El principio de separación de poderes o de separación de funciones, como también se le conoce, implica que los órganos del Estado y demás entes que ejercen el poder público, tienen atribuciones constitucionales y legales propias, en cuyo marco deben actuar; empero, para el logro de los fines del Estado, estos poderes requieren actuar de manera coordinada y armónica en aquellas materias reguladas en la Constitución y las leyes, como ocurre en el caso de la aprobación del presupuesto general del Estado, la ratificación de ciertos servidores públicos, la aprobación de algunos contratos y la expedición de las leyes.

La Constitución panameña dispone en su artículo 2 sobre la forma de ejercer el poder público en las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, mismas que son limitadas por la Constitución y la ley, con el fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus límites funcionales, puesto que sus funciones están separadas para evitar la concentración del poder. En razón de ello, el Órgano Legislativo hace las leyes, el Órgano Ejecutivo las aplica y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de su aplicación.

Los argumentos antes expuestos me hacen llevar al convencimiento que la razón por la que el constitucionalista estableció que la creación de nuevas estructuras dentro de la administración estatal se realizara mediante ley y, por tanto, que el establecimiento de sus atribuciones y funciones, debe obedecer a propuesta del Órgano Ejecutivo, responde

⁶ Arroyo, Dulio. “Sentido y alcance del artículo 2° de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983”, en Estudios de Derecho Constitucional panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Editorial Texto, Ltda. San José. págs. 151-152.” (Acción de inconstitucionalidad promovida por Giuseppe Bonissi contra la Ley 1 de 1998).

precisamente a su intención de consolidar la separación de funciones entre órganos del Estado procurando, además, su armónica colaboración, de lo que se tiene que, a la Asamblea Nacional le está prohibido, por tanto, expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución Política de la República.

B. RAZONES DE FORMA QUE SUSTENTAN LA PRESENTE ACCIÓN.

1. Normas confrontadas y que se estiman infringidas: artículos 32 y 170 de la Constitución Política de la República, que leen así:

Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

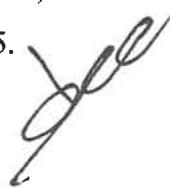
Artículo 170. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado.

2. Concepto de la infracción: violación al debido proceso por parte de la Asamblea Nacional en cuanto al procedimiento utilizado respecto a la objeción parcial formulada al Proyecto de Ley 697, hasta aprobarlo en tercer debate el 28 de octubre de 2022.

Estimo que la Asamblea Nacional al proceder a la discusión y aprobación de la modificación de los artículos 1, 3, 7, 9, 13, 32, 33 y la eliminación del artículo 20 del Proyecto de Ley 697, durante las sesiones ordinarias correspondientes al 27 y 28 de octubre de 2022, incurrió en la violación directa, por comisión, de los artículos 32 y 170 del Texto Fundamental, por cuanto que los artículos mencionados no fueron objetados por mí en la Nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022. De igual forma, la Asamblea Nacional ha incurrido en la violación directa, por comisión, de estas disposiciones constitucionales al adicionar al artículo 3 de la versión del Proyecto de Ley 697, aprobada en tercer debate el 28 de octubre de 2022, los numerales 1, 6, 7, 11, 12, 15, 16, 19, 21 y 23, al igual que los artículos 25, 26, 37, 38, 39 y 56, introduciendo en ellos materias nuevas que no formaban parte de la propuesta original aprobada por la propia Asamblea el 28 de abril de 2022.

En efecto, en mi Nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022 únicamente objeté, por razones de inconveniencia los numerales 5 y 6 del artículo 2, los numerales 12 y 31 del artículo 3, los artículos 4, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, el Título IV, integrado de los artículos 40 hasta el 56, al igual que los artículos 61, 64 y 65.



No obstante, en el tratamiento dado a esta objeción parcial del Proyecto de Ley 697, la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos en su informe de 27 de octubre de 2022, adjuntó para la consideración del Pleno, un pliego de modificaciones para su análisis y discusión en segundo debate.

En el referido pliego de modificaciones es posible advertir una propuesta de modificación al artículo 1 del Proyecto de Ley 697, cuya redacción es idéntica a la consignada en la versión aprobada posteriormente en tercer debate el 28 de octubre de 2022. También cabe observar que este artículo 1, relativo al objetivo general de la ley, no formaba parte de los objetados en mi nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022, a la que ya he hecho referencia en párrafos anteriores.

Situación parecida, aunque en menor grado, aconteció con respecto al artículo 3, que contiene el apartado de definiciones. Mi objeción parcial sobre esta disposición estaba circunscrita únicamente a sus numerales 12 y 31 que contenían, respectivamente, las definiciones de emisor de valor digital redimible y de valor digital redimible. Sin embargo, cabe anotar que en el pliego de modificaciones propuesto por la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, se efectuó una revisión integral de todo el artículo, eliminando de su contenido los términos: “administrador del sistema de pagos”, “compensación”, “criptoactivos con valor subyacente”, “entidad de valor digital redimible”, “ley de valores”, “ley orgánica del Banco Nacional de Panamá”, “liquidación”, “normas internas”, “orden de transferencia”, “orden de transferencia aceptada”, “participante”, “tenencia de criptoactivos”, “tenencia de fondos”, “titular de valor digital redimible”, “tokens con respaldo físico” y “valor digital redimible emitido promedio”. En adición a lo antes dicho, se añadieron en la misma disposición nuevos términos como: “dinero electrónico”, “emisor de dinero electrónico”, “medios de pago”, “minería de criptomonedas”, “plataformas de pago y transacciones digitales que utilice el Estado”, “tenencia de activos virtuales”, “proveedores de liquidez autorizados” y “actores comerciales activos virtuales”.

De igual manera, en el pliego de modificaciones presentado por la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos al Pleno de la Asamblea Nacional, también consta una propuesta de modificación al artículo 7 de la versión del Proyecto de Ley aprobada originalmente en tercer debate el 28 de abril de 2022 y que, luego de los cambios introducidos a este texto, la numeración corrida de artículos varió, convirtiéndose esta disposición en el artículo 6 del nuevo texto.

Así mismo, debo observar que este artículo aparece como parte de la propuesta de modificación hecha por la Comisión, a pesar de que no fue objeto de reparo de mi parte, lo cual es fácil comprobar con la lectura de la nota a la que he hecho referencia tantas veces.

Tal observación igualmente resulta válida para el artículo 9, que ahora corresponde al artículo 8; el artículo 13, ahora identificado como artículo 12; el artículo 32, ahora artículo 27; y el artículo 33, ahora artículo 28.

En el portal electrónico de la Asamblea Nacional, aparece entre los documentos de acceso público, el Acta de Sesiones Ordinarias del Pleno, correspondiente al 27 de octubre de 2022. En la página 43 de este documento se encuentra la mención del Informe de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos al que hemos venido haciendo referencia, al igual que el Pliego de Modificaciones objeto de mis comentarios.

En su página 47, es posible observar la propuesta de alteración del orden del día de la sesión, para introducir, como punto catorce, la discusión en segundo debate del Proyecto de Ley 697. Más adelante, en la página 59, consta el inicio del debate y es posible confirmar al dar lectura al contenido que aparece en las páginas 64, 65, 67, 68, 73 y 74, la existencia de los hechos que sustentan esta objeción de inexecutable, no sólo por las modificaciones aprobadas a disposiciones que no fueron objetadas por el Ejecutivo, sino incluso, por la adición de nuevas disposiciones con un contenido que no formaba parte de la iniciativa aprobada originalmente el 28 de abril de 2022, con la agravante de que ya no existe la posibilidad de volver objetar este proyecto de ley, lo que me deja como única alternativa posible, la de advertir a esta Alta Corporación de Justicia, sobre la violación del debido proceso en la que incurrió la Asamblea Nacional en el tratamiento dado a la objeción parcial del Proyecto de Ley 697.

En ese orden de ideas, destaco la intervención del diputado Gabriel Silva, visible en las páginas 70-72, quien fue proponente inicial de esta iniciativa, con respecto a las propuestas presentadas:

“ ...

Esa propuesta, como ya todos saben, pues obviamente fue vetada por el Órgano Ejecutivo y ha regresado hoy a la Asamblea Nacional. El proyecto fue vetado por el Ejecutivo en alrededor yo creo que como el cuarenta por ciento del proyecto. En una parte se vetó por inconveniente y en otra parte se vetó por inconstitucional. Así, respectivamente, la Comisión de Gobierno y la Comisión de Comercio han hecho los ajustes para reparar esa inconveniencia y esa inconstitucionalidad. Sin embargo, las propuestas que se han leído el día de hoy, no cumplen con la visión inicial del proyecto de ley, consideramos que lo que hace es obstaculizar y frenar el desarrollo de esta industria en Panamá y en adición a eso, representa un riesgo para Panamá, en cuanto al establecimiento de listas grises y potencialmente negras por GAFI.

...

Presidenta, yo con eso concluyo mi intervención, reafirmando que es una muy buena iniciativa, pero creo que la forma como la estamos corrigiendo es la incorrecta y más que avanzar, estamos retrocediendo. Gracias.”

*El texto resaltado es nuestro.

Lo afirmado por el diputado proponente del Anteproyecto de Ley 120, hoy Proyecto de Ley 697, a mi juicio es acertado, habida cuenta que la versión aprobada en tercer debate el 28 de octubre de 2022, dista mucho de ser aquella aprobada inicialmente en tercer debate el 28 de abril de 2022 y que fue objeto de reparo en su oportunidad.



Al reflexionar en esta oportunidad sobre la intención real del legislador, puedo concluir que la misma no era atender las observaciones de inconveniencia e inexecutableidad hechas en su momento, sino cambiar el contenido dispositivo de muchas de las normas que integran el Proyecto de Ley 697, excediendo con este propósito los parámetros constitucionales dados por el artículo 170 del Texto Fundamental.

Así, se propone cambiar la denominación del Título I y la reestructuración íntegra del Título III, incorporando aspectos que el Órgano Ejecutivo no podrá analizar dentro del plazo de treinta días hábiles señalado en el artículo 169 de la Constitución Política, tales como: dinero electrónico, proveedores de servicios de activos virtuales, actores comerciales de activos virtuales, emisores de activos virtuales y el establecimiento de principios para dirigir la reglamentación o los acuerdos especiales de las actividades, productos y servicios de los proveedores de servicios activos virtuales.

Incluso, en esta oportunidad se reemplaza, dentro del Título III, todo el esquema conceptual del Capítulo VII, antes denominado “Emisión de Valor Digital Redimible por parte de la República de Panamá”, y que ahora pasa a denominarse “Plataforma de Pago y Transacciones Digitales que Utilicen el Estado” cuyo contenido, en los términos que plantea el artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, es “materia extraña” al Proyecto de Ley 697 y que pudiera incluso presentar potenciales conflictos con el Proyecto de Ley 863, “Que autoriza el uso de medios digitales innovadores de pago para el Estado y establece una billetera digital para los ciudadanos”, aprobado en tercer debate el pasado 17 de enero de 2023, actualmente bajo examen del Ejecutivo.

El Proyecto de Ley 697, tal como fue remitido la primera vez al Órgano Ejecutivo, se limitaba a regular dos aspectos fundamentales: los criptoactivos y el sistema de pagos, y aunque las objeciones hechas por mí fueron extensas, las mismas se centraron en los dos aspectos citados e involucraban tanto argumentos por inconveniencia como por inexecutableidad.

Ahora bien, pese a que la Constitución Política de la República establece en su artículo 170 que cuando un proyecto de ley es objetado “solo en parte” la revisión de la Asamblea Nacional debe girar únicamente en torno a la objeción, en este caso se rebasó el precepto constitucional, ya que el Órgano Legislativo se abocó a una revisión casi íntegra del proyecto, recurriendo al uso de redacciones totalmente nuevas, algunas de ellas confusas, e introdujo nuevos aspectos que nada tienen que ver con los criptoactivos y el sistema de pagos.

Debo agregar que el procedimiento que contiene el artículo 170 de la Constitución Política de la República, para el tratamiento de una objeción parcial presentada por el Ejecutivo a un Proyecto de Ley, se encuentra reproducido, con mayor detalle, en el artículo 205 del

Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional⁷, cuyo texto me permito citar a continuación.

Artículo 205. Trámite de la objeción. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo volverá a la Asamblea Nacional a tercer debate, previo informe de la Comisión a la cual corresponde dicho proyecto. Para insistir sobre el mismo, cuando este haya sido objetado en su conjunto, se requerirá una votación favorable no menor de las dos terceras partes de los Diputados o Diputadas que componen la Asamblea Nacional; de no ser así el proyecto quedará rechazado. Si es aprobado, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones.

Si fuere objetado solo en parte, la Asamblea Nacional, previo informe de la Comisión correspondiente, y según los procedimientos ordinarios de segundo y tercer debate, **considerará el proyecto únicamente en cuanto a los temas objetados por el Ejecutivo.**

Sobre la referencia hecha al artículo transcrito, cabe observar que a través de diferentes sentencias la Corte Suprema de Justicia ha señalado de manera reiterada, que ciertas normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional forman parte del bloque de la constitucionalidad. Por ejemplo, mediante pronunciamiento de 16 de octubre de 1991⁸ la Corte Suprema de Justicia señaló que:

“...ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá. Tales normas son las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, y ellas constituyen parte integrante del parámetro que utiliza la Corte Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. De esta manera, si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional por vicio de forma que presenta la ley aprobada.”

Este pronunciamiento fue reiterado en el año 1996, en ocasión de la reflexión hecha por la Corte Suprema sobre esta misma materia:

“El Pleno de esta Corporación tiene establecido que forma parte del bloque de constitucionalidad la normativa de las Leyes No.49 de 1984 y 7 de 1992, aprobatorias del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, concretamente aquellas disposiciones relativas “exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea”, según sentencia de 16 de octubre de 1991, por lo que es perfectamente viable la función controladora del tribunal constitucional sobre la frase atacada.”⁹

A mi juicio, el simple hecho de rebasar el límite constitucional de la objeción parcial presentada al Proyecto de Ley 697, representa la ruptura del debido proceso establecido en

⁷ Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

⁸ Sentencia que resolvió amparo de garantías constitucionales interpuesto por el H.L. Leo González, contra la Asamblea Nacional.

⁹ Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Mario Van Kwartel contra las expresiones “emolumentos y asignaciones” contenidas en el artículo 205 de la Ley 49 de 1984 (artículo 226 del texto único), por medio del cual se dicta el reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa. Magistrado ponente: Fabián A. Echevers. Panamá, cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional y significa un precedente peligroso para la institución de la objeción presidencial.

Hamilton, citado por Velasco (2015), indicó que *"La facultad presidencial de vetar las leyes existe desde los orígenes del constitucionalismo. Ya lo contemplaba la Constitución de Estados Unidos con un doble objeto. El primero era resguardar la separación de poderes que esa misma carta fundamental consagraba, entregando al Presidente una herramienta que permitía evitar que la Legislatura se apropiara de atribuciones que correspondían al Poder Ejecutivo. Si ello ocurría se produciría la concentración del poder legislativo y el ejecutivo en una sola mano, cuestión que la Constitución a través del veto, pretendía evitar. El otro objetivo fue crear un filtro adicional previo a la dictación de una ley a fin de asegurar su calidad"*¹⁰.

El veto presidencial, que en Panamá se denomina objeción, nace entonces como una medida de control para asegurar los pesos y contrapesos de los regímenes presidencialistas y, por lo tanto, su debate difiere del establecido por la norma constitucional para la emisión de leyes.

En ese sentido, el constituyente panameño fue específico en indicar que la revisión posterior que hace la Asamblea Nacional a la presentación de las objeciones, cuando es parcial, es *"con el único fin de considerar las objeciones formuladas"*, de allí que al legislador le está completamente vedado exceder el marco de revisión, que debe limitarse en todo caso a las disposiciones objetadas por el Ejecutivo.

Cierro este apartado, haciendo referencia a las consideraciones expresadas por parte del diputado Luis Ernesto Carles, durante la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional del 28 de octubre de 2022, y con ocasión de la aprobación, en tercer debate, del Proyecto de Ley 697, en particular a las que pueden extraerse de la página 21 del acta correspondiente:

"... yo no entiendo y quiero ser muy categórico, cómo es posible que nosotros hayamos aprobado un proyecto de meses atrás, lo hayamos enviado, tal como dice el procedimiento, al Presidente de la República, el Presidente de la República objeta algunos puntos y luego la Comisión, si me aclara diputado Silva, ¿Comisión de Comercio o Economía? Comercio. Yo quisiera saber el Presidente de la Comisión de Comercio dónde está. Metieron sesenta modificaciones con un solo mensaje, para que el Presidente al final vete este proyecto y se caiga.

...

Y el uso de monedas que metieron en más sesenta modificaciones en esta Comisión, porque eso es lo que me llama la atención, si el Presidente de la República objetó dos o tres artículos, entonces, sencillamente manifestáramos si lo acogíamos o no lo acogíamos, pero han metido más de sesenta modificaciones sencillamente para que el proyecto se caiga, para que no sea ley de la República, y lo más delicado, han metido uso de monedas que están siendo cuestionadas por la GAFI, como para que nosotros retrocedamos y nos metan en las listas negras. Gracias, señor Presidente."

¹⁰ Velasco, S.S. (2015). El veto presidencial y el Tribunal Constitucional. Anuario de Derecho Público, (1), 201-221.

IV. PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL.

Los argumentos antes expuestos, ponen de manifiesto la infracción, en el fondo y en la forma, del artículo 2, el artículo 32, el numeral 12 del artículo 159, el numeral 1 del artículo 163 y el artículo 170 de la Constitución Política de la República, razón por la cual solicito respetuosamente a la Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que **DECLARE INEXEQUIBLE, POR RAZONES DE FONDO, LOS ARTÍCULOS 34 Y 36; Y, POR RAZONES DE FORMA, LA TOTALIDAD DEL PROYECTO DE LEY 697 DE 2021, QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN Y USO DE ACTIVOS VIRTUALES Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**, aprobado por la Asamblea Nacional durante el tercer debate dado al proyecto en mención en su sesión ordinaria correspondiente al 28 de octubre de 2022.

V. SOLICITUD ESPECIAL.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial, que a continuación se cita, el cual establece el principio de universalidad constitucional¹¹, solicito respetuosamente a esta Honorable Corte, que en función del ejercicio del control de la constitucionalidad, no se limite a confrontar las normas acusadas como infractoras del Texto Fundamental, no solo con las normas que cito como infringidas, sino respecto a la totalidad de las disposiciones constitucionales.

Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.

De igual manera, le pido a este Honorable Tribunal de Justicia que, con fundamento en el artículo 530 del Código Judicial, una vez concluido el proceso que motiva esta acción, se realice el desglose del ejemplar en original del Proyecto de Ley 697, que se acompaña como prueba en este libelo, y me sea remitido conjuntamente con el oficio que comunique formalmente la sentencia en firme.

VI. PRUEBAS.

Acompaño con la presente solicitud, las siguientes pruebas documentales:

1. Ejemplar de la versión original objetada por el Órgano Ejecutivo del Proyecto de Ley 697 de 2021, Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pago y dicta otras disposiciones.
2. Copia simple de la Nota DS-030-2022 de 15 de junio de 2022, presentada por el

¹¹ Sentencia de 23 de noviembre de 1995. Pleno; Acción de inconstitucionalidad incoada por los Licdos. Luis Cedeño y Mariblanca Staff Wilson en contra del artículo 775 del Código de la Familia.



suscrito, en mi condición de Presidente Constitucional de la República, a la Asamblea Nacional, la cual contiene la objeción, por inconveniente e inexecutable, del Proyecto de Ley 697 de 2021, Que regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metales preciosos y otros bienes, los sistemas de pagos, y dicta otras disposiciones.

3. Original de la Nota 2023_65_AN_SG de 18 de enero de 2023, suscrita por el secretario general de la Asamblea Nacional, mediante la cual se remite al Ministerio de la Presidencia el Proyecto de Ley 697 de 2021 y recibida el 18 de enero de 2023.
4. Ejemplar, en original, del Proyecto de Ley 697 de 2021, Que regula la comercialización y uso de activos virtuales y los proveedores de servicios de activos virtuales, y dicta otras disposiciones, aprobado en tercer debate el 28 de octubre de 2022.
5. Copia simple del Informe que rinde la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, con fecha de 27 de octubre de 2022, respecto a la objeción parcial por inconveniencia del Proyecto de Ley 697 de 2021.
6. Copia simple del Pliego de Modificaciones preparado por la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, que contiene las propuestas de modificación al Proyecto de Ley 697.
7. Copia simple del acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional, correspondiente al 27 de octubre de 2022.
8. Copia simple del acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional, correspondiente al 28 de octubre de 2022.

VII. FUNDAMENTO DE DERECHO.

Artículo 171 y el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República; artículos 2554, 2555, 2556, 2566 y demás concordantes del Código Judicial.

Panamá, fecha de su presentación.



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República de Panamá

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy, 26 de 01 de 2023

SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

VÍCTOR H. RODRÍGUEZ

Yo, **LIC. JULIO CÉSAR DE LEÓN VALLEJOS**, Notario Público Décimo del Circuito de Panamá, con Cédula de Identidad Personal No. 8-160-489

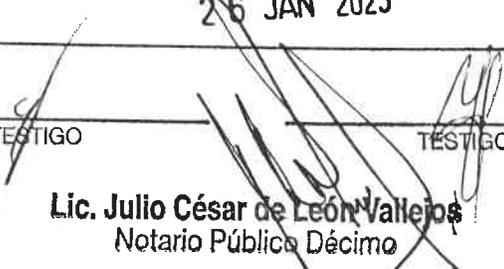
CERTIFICO: Este poder ha sido presentado personalmente por su(s) poderdante(s) ante mi y los testigos que suscriben, por tanto sus firmas son auténticas.

Panamá: _____

26 JAN 2023

TESTIGO

TESTIGO



Lic. Julio César de León Vallejos
Notario Público Décimo

